



DEN NORSKE
HELINGSFORSKOMITE

24. oktober 2012

Sluttrapport: Valgobservasjon Stortingsvalget 2013

Bakgrunn

Observasjonen av Stortingsvalget er et prosjekt gjennomført ved Den norske Helsingforskomité (NHC) med økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet. Dette var tredje gang vi gjennomførte en tilsvarende valgobservasjon, vi har tidligere observert valget i 2005 og i 2009. I 2013 inviterte vi 34 observatører fra Russland, Hviterussland, Ukraina, Moldova, Georgia, Armenia, Aserbajdsjan, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan.

NHC har observert tallrike land siden tidlig nittital, og har bygget opp stor kompetanse om valgobservasjon og internasjonale standarder for demokratiske valg. Den norske Helsingforskomité er også medlem av Europeisk Plattform for Demokratiske valg (EPDE), et nystartet nettverk for sentrale NGOer som gjennomfører valgobservasjon med sikte på å forbedre valg i sine hjemland. NHC har også ett av fire medlemmer i EPDEs styringsgruppe. I Norge var observatørene fra Russland, Hviterussland, Ukraina, Moldova, Georgia, Armenia og Aserbajdsjan vært representert ved nettverkets medlemmer. Det var første gang EPDE-nettverkets medlemmer har hatt anledning til å samle så mange medlemmer for å observere valg.

Demokratiske valg er ingen selvfølge. Mens Norge er et land hvor velgere flest stoler på at vi har frie og rettfærdige valg, spiller valgobservasjon en avgjørende rolle i dokumentasjonen av juks og manipulasjon i svært mange land. Til tross for at norske valg holder en svært høy standard, vet vi av tidligere erfaring at observatørene kan påvise forbedringspunkter også hos oss.

Valgobservatørene som ble invitert fra Norge var alle demokratiforkjempere fra land i det tidligere Sovjetunionen, flertallet fra NGOer som selv gjennomfører valgobservasjon i sine hjemland, men også enkelte journalister, som spiller en viktig rolle i formidling av demokratiske verdier og standarder for demokratiske valg. I observatørkorpset her i Norge hadde vi blant andre Lilija Shibanova, som i fjor mottok Sakharovs frihetspris på vegne av organisasjonen Golos for sitt banebrytende arbeid med valgobservasjon i Russland.

Mens internasjonal valgobservasjon ofte innebærer bred observasjon av hele valgperioden, inklusive registrering av kandidater, valgkamp og generering av det endelige, offisielle resultatet en tid etter valgdagen, har denne valgobservasjonen kun fokusert på

gjennomføringen på selve dagen. Observatørene ble likevel gitt grundig opplæring av det institusjonelle og legislative rammeverket for norske valg.

Hvorfor valgobservasjon i Norge?

Den norske Helsingforskomité har observert valg i Russland, Kaukasus og Sentral-Asia i en årrekke, og dette er tredje gang et norsk valg blir observert systematisk av en internasjonal delegasjon på vegne av Helsingforskomiteen. Våre observatører fikk anledning til å observere valg i et veletablert demokrati preget av stor tillit til valgprosessen - en situasjon som i stor grad er fraværende i de statene flertallet kommer fra. Valgobservatørene fikk mulighet til å sammenligne et norsk stortingsvalg med hvordan valg gjennomføres i sine egne hjemland. Valgobservasjonen viste seg også å gi et kritisk blikk på vårt eget demokrati, gjennom observasjoner av forbedringspunkter i organiseringen av våre valg, som særlig gjelder for selve valgdagen. Dette var også NHCs erfaring fra valgobservasjonen vi gjennomførte i 2005 og 2009: Kritiske punkter identifisert av valgobservatørene ble gjenstand for debatt, og i enkelte tilfeller også gjenspeilet i senere lovendringer.

Oversikt over observatørenes funn:

Observatørene besøkte cirka 140 stemmelokaler på valgdagen 9. september 2013, fordelt på Oslo-området, Stavanger, Bergen, Tynset, Bodø, Tromsø og Kirkenes i tillegg til Eidsvoll, Hole, Drammen og Øvre og Nedre Eiker Oslo-området, Stavanger, Bergen, Tynset og Kirkenes i tillegg til enkelte nabokommuner til de nevnte kommunene. Observatørene gikk i team på to og to, sammen med minst en assistent som tolk og annen praktisk tilrettelegging.

Alle observatørene har fylt ut ett skjema på hvert av valglokalene, noe som gir et systematisk bilde av de observasjonene som er gjort. Utvalget er selvfølgelig for lite til at det kan gi et representativt utvalg av særlig statistisk verdi. Observasjonene kan heller ses på som utsnitt av det totale bildet. Likevel bør det poengteres at vi dekket kommuner av ulik profil, slik at både små og store kommuner, sentrale og utkantstrøk har blitt dekket.

Observatørene uttrykte stor beundring over den høye standarden på det norske demokratiet, og mange ga uttrykk for at de hadde observert grunnleggende demokratiske valg for første gang. Gjennomgående har nordmenn stor tillit til sitt eget system, både tillit til at valget gjennomføres på riktig måte i seg selv, og tillit til norske myndigheter generelt, hvilket er den viktigste indikatoren på at norske valg holder høy kvalitet. Stemmegivningen i går foregikk i stor ro og orden – med en selvfølgelighet som demonstrerte at alle aktører ønsker at valget skal gjennomføres på beste måte. Det har ikke vært registrert noen tegn til forsøk på å misbruke systemet. Observatørene fant likevel brudd på lover og forskrift for valget, og mente også at enkelte elementer ved norske valg fremdeles kan forbedres.

Observatørene fant velutstyrte og velorganiserte stemmelokaler – uten tekniske mangler som nedsetter effektiviteten eller hindrer avstemningsprosessen. De observerte også høy kvalitet på manntallslistene – og ingen problemer registrert i forbindelse med manntallene. Elektroniske manntallslistene, innført fra 2013, fungerte effektivt og antas å ha bidratt til økt sikkerhet rundt identifisering av velgere og hvilke velgere som allerede hadde avlagt stemme, også i andre stemmelokaler.

Observatørene la særlig merke til at de møtte velgere som ga uttrykk for at valget er viktig for dem – som tror på demokratiet, som stoler på egne myndigheter, og som synes de er heldige som bor i et velutviklet demokrati. Til syvende og sist er det ikke regelverk og kontroll som avgjør om et valg er grunnleggende demokratisk eller ikke. Det avgjørende er borgernes aktive deltakelse, engasjement, følelse av ansvar og gjensidig tillit sier observatørene dagen etter valget.

Fra uttalelsen dagen etter valget kan siteres:

- Vi vil gjerne kommentere sikkerheten rundt stemmesedlene. Flere steder har ikke stemmeurnene vært forseglet. Forsegling av stemmeurnen er en viktig faktor for å sikre at ingen stemmesedler røres før opptellingen. Det er også viktig at urnene forsegles i påsyn av observatører og velgere. Vi har også sett hvordan fulle stemmeurner tømmes i løpet av valgdagen, og at urner lagres over natten. I slike tilfeller bør det være helt klare og uniforme regler for sikker behandling av stemmesedlene fastsatt i lov og instruks.
- Observatørene har sett med undring på at det ikke er forbud mot valgkamp og utdeling av valglister ved stemmelokalene. Flere velgere klaget over at de lot seg forvirre av listebærere og observatørene vil anbefale at ettersom bare få partier fortsetter denne praksisen bør den reguleres. For eksempel bør det settes grenser for hvor nær stemmelokalet denne agitasjonen kan skje.
- Velgere identifiseres slik intensjonen har vært etter endringen i valgloven. Overalt i stemmelokalene har velgere tatt med gyldige identitetskort, med svært få unntak. Det ble bare registrert to tilfeller av brudd på reglene om velgeridentifikasjon.
- Funksjonshemmede velgere har tilfredsstillende vilkår overalt hvor dette ble observert.
- Stemmeseddelen har i alle observerte tilfeller blitt brettet og stemplet slik regelverket tilsier.
- Noen tilfeller av velgere som har gått sammen inn i stemmeavlukkene har blitt rapportert. Dette er i strid både med prinsippet om hemmelighold og det at velgerne skal avgi stemme på individuell basis. Valgfunksjonærer var imidlertid overveiende opptatt av å forhindre dette.
- Observatørene observerte 12 forskjellige opptellinger i går kveld og natt. I hovedsak ble opptellingene gjennomført meget bra og i henhold til de reglene som er gitt. Imidlertid ble det i noen tilfeller rapportert at rutinene ikke hadde vært gode nok for å sikre nøyaktighet i det endelige resultatet. I fem tilfeller ble det observert mindre avvik mellom antallet avkryssinger i manntallet og antallet faktisk stemmesedler. Årsaken til disse avvikene ble ikke fullt ut forstått, men det kan skyldes at velgere som har gjort feil har blitt gitt adgang til å stemme igjen, eller unøyaktigheter i avkryssingen av velgere. Enkelte hadde også noe hastverk og hoppet over deler av prosedyren. Dette bidrar til feil og unøyaktigheter og er ikke akseptabelt.

Etterfølgende debatt om forhåndsstemmer som ikke nådde frem i tide til å bli ansett som gyldig avgitte stemmer. En sluttkommentar.

NHC noterte i etterkant av valget at ble reist spørsmål i pressen om stemmer avlagt gjennom forhåndsstemmer i fremmed kommune/stemmelokale som ikke nådde frem innen siste frist for stemmegivningen, som var siste valgdag mandag 9. september kl. 21:00. Stemmesedler som ankom valgstyret etter dette tidspunktet ble forkastet. NHC uttalte seg kritisk til dette, velgere må forvente at stemmer avgitt på forskriftmessig måte innenfor de tidsfrister som er satt gjennom lov og forskrift, også skal telles med. Det kan heller ikke utelukkes at utelatelsen av å telle disse sent ankomne stemmene kan ha betydning for det endelige resultatet, fordi det enkelte ganger kan være få stemmer som avgjør den endelige mandatfordelingen på Stortinget. Etter valglovens paragraf 13-3 skal Stortinget kjenne valget ugyldig dersom det er begått en feil «som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette».

Kommunaldepartementet gjennomførte i etterkant av valget en undersøkelse i norske kommuner for å få oversikt over de sent ankomne stemmene. Av 376 kommuner som svarte på undersøkelsen, oppga 203 at de hadde registrert for sent ankomne stemmesedler. Totalt ankom 1653 stemmesedler for sent, og det var i Hordaland fylke flest stemmer ankom sent, 212. Departementet konkluderte med at antallet stemmer som ble forkastet som for sent ankomne ikke hadde innflytelse på det endelige resultatet. Slik NHC oppfatter det, gjennomfører i Departementet ikke rutinemessig denne type undersøkelser. Det ble riktig nok undersøkt, i mindre systematisk grad, også etter valgene i 2009 og 2011.

Det er ønskelig at flest mulig velgere får anledning til å stemme, og av hensyn til dette er fastsatt at forhåndsstemming kan skje helt til utgangen av siste fredag før valget. I tillegg er det et ønske om et raskt valgoppgjør. Dette hensynet var begrunnelsen for å endre loven i 2002 slik at alle stemmer måtte komme inn innen utløpet av selve valgdagen, ikke innen utløpet av dagen etter valgdagen slik ordningen tidligere var.

Prinsipielt må hensynet til velgernes rettigheter og et valgresultat som speiler velgernes vilje veie langt tyngre enn ønsket om et raskt valgoppgjør. Dette valget har tydelig avslørt at den knappe fristen kombinert med forsendelsesformen (A-post) er et svakt punkt som svekker velgernes rettigheter og kan gi et mindre korrekt valgresultat. At det ikke foreligger klare rapporteringskrav om antallet slike forkastede forhåndsstemmer for kommunene etter hvert valg, gjør problemet enda mer alvorlig. Det er åpenbart at ved et senere valg, kan antallet forkastede stemmer av denne kategorien medføre at valg må kanselleres etter valglovens paragraf 13-3. Dersom det oppdages.

NHC mener likevel det er grunn til å gå gjennom valgloven på nytt og foreslå endringer for å unngå dette problemet. Dette kan løses ved at det kreves praktiske ordninger som garanterer oversendelsene i tide, for eksempel ved bud dersom det er en fare for at ordinær A-postgang ikke vil nå frem i tide. Alternativt at fristen for fremsendelse av stemmer utsettes. I tillegg bør det innføres rapporteringskrav for kommunene om antallet forhåndsstemmer som forkastet etter at de har kommet frem for sent.